

Vergaderjaar 2012–2013

33 643

**EU-voorstellen: Plant- en diergezondheidspakket
COM (2013) 264, 260, 262, 265, 267 en 327**

Nr. 4

BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2013

Op verzoek van de vaste commissie voor Economische Zaken heeft de rapporteur inzake het EU-voorstel Plant- en diergezondheidspakket COM (2013) 264, het lid Dijkers, ter voorbereiding van het algemeen overleg Behandelvoorbehoud inzake het Plant- en diergezondheidspakket op 11 september 2013 een verslag uitgebracht.

In haar procedurevergadering van 3 september 2013 heeft de vaste commissie voor Economische Zaken besloten dit verslag openbaar te maken. De notitie zal daarom worden doorgezonden naar de Staatssecretaris van Economische Zaken.

Hierbij bied ik u een exemplaar van het verslag aan.

De voorzitter van de commissie voor Economische Zaken,
Hamer

De griffier van de commissie voor Economische Zaken,
Franke

Verslag van de rapporteur over de EU-voorstellen inzake het Plant- en Diergezondheidspakket

Op 6 mei 2013 heeft de Europese Commissie een pakket gepubliceerd aangaande Plant- en diergezondheid COM(2013)264. Het pakket bevat naast één overkoepelende mededeling vijf verordeningen betreffende:

- Diergezondheid COM (2013) 260
- Beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten COM (2013) 267 (plantgezondheid)
- Officiële controles COM (2013) 265
- Productie en het op de markt aanbieden van teeltmateriaal COM (2013) 262
- Uitgavenbeheer COM (2013) 327 (financieel kader).

Deze vijf verordeningen moeten in totaal meer dan 70 richtlijnen vervangen, die in de loop der jaren over plant- en diergezondheid zijn verschenen.

Tijdens de procedurevergadering op 28 mei jl. heeft de commissie Economische Zaken besloten ten aanzien van dit pakket een subsidiariteits-

toets uit te voeren. De subsidiariteitstoets leidde tot een negatief subsidiariteitsoordeel op de Teeltmateriaalverordening. De Kamer heeft op 2 juli een brief met de subsidiariteitsbezwaren naar de Europese Commissie gestuurd. Tevens heeft de commissie EZ op 28 mei besloten een behandelvoorbehoud te plaatsen. Dit besluit is op 25 juni jl. aan de Staatssecretaris overgebracht, waarin zij wordt verzocht geen onomkeerbare stappen te zetten in het onderhandelingsproces totdat hierover overleg tussen de Kamer en de regering heeft plaatsgevonden. Dit algemeen overleg staat gepland op 11 september aanstaande. Tot slot heeft de commissie Economische Zaken in de procedurevergadering van 2 juli jl. besloten het lid Dikkers te benoemen als rapporteur op dit pakket. Dit verslag is een weergave van haar bevindingen. Hierbij heeft de rapporteur zich met name toegespitst op de Teeltmateriaalverordening, waarover de Kamer, als enige verordening uit het pakket, een negatief subsidiariteitsoordeel heeft gegeven.

Opzet rapporteurschap

Het doel van dit verslag is de Kamer in staat te stellen in een vroeg stadium een mening te vormen over het dossier en de Europese besluitvorming te beïnvloeden. Aan het rapporteurschap is invulling gegeven door gesprekken te voeren met verschillende belanghebbenden in het veld. Het betrof vertegenwoordigers van:

- Naktuinbouw: de Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw is een Zelfstandig Bestuursorgaan onder het Ministerie van Economische Zaken dat de kwaliteit bevordert en bewaakt van producten, processen en ketens in de tuinbouw, met name op het gebied van teeltmateriaal;
- LTO, belangenorganisatie voor Land- en Tuinbouw;
- Plantum, brancheorganisatie voor het bedrijfsleven, actief in de sector plantaardig uitgangsmateriaal;
- Oxfam Novib, ontwikkelingsorganisatie;
- Nefyto, brancheorganisatie van de agrochemische en gewasbeschermingsmiddelenindustrie in Nederland;
- Bionext, ketenorganisatie voor duurzame, biologische landbouw en voeding.

Onderhavig verslag bevat een analyse van de Teeltmateriaalverordening en de kanttelingen en vragen bij deze verordening (paragraaf 2 tot en met 4) en het pakket als geheel (paragraaf 5 tot en met 8) op basis van deze gesprekken. Het verslag dient als basis voor het algemeen overleg Behandelvoorbehoud Plant- en diergezondheidspakket op 11 september

aanstaande. Daarin worden afspraken gemaakt met Staatssecretaris van EZ over de informatievoorziening met betrekking tot dit dossier gedurende de onderhandelingen met de Raad. Het verslag sluit dan ook af met een aantal aanbevelingen op dit vlak.

Bevindingen

Algemeen

Het Plant- en diergezondheidspakket bevat één overkoepelende mededeling en vijf verordeningen die, na aanneming door lidstaten en het Europees Parlement, direct kracht van wet hebben in Nederland en de andere lidstaten. Het pakket is bedoeld om de 70 aparte wetteksten te vervangen en zo de administratieve lastendruk te verminderen voor bedrijven en de naleving van gezondheids- en veiligheidsstandaarden in de agrofood-keten te verbeteren. Daarbij is behoud van biodiversiteit een belangrijk uitgangspunt, evenals het verbeteren van het level playing field en betere afstemming met andere beleidsterreinen (o.a. fytosanitair).

1. Herziening bestaande wetgeving

Alle geconsulteerde partijen vinden de herziening van bestaande wetgeving in principe een goed idee. Het huidige systeem is door de opeenstapeling van steeds nieuwe wetgeving complex en ondoorzichtig geworden. Ook zijn de meeste partijen blij met de omzetting van richtlijnen naar verordeningen, wat weliswaar minder ruimte biedt voor nationale beleidsvrijheid, maar het level playing field binnen de EU zeer ten goede komt. (De beperkte mogelijkheden voor nationale maatregelen heeft ook nadelen, zie kopje import/export). Toch zien de stakeholders ook problemen in de voorstellen, die ze graag gewijzigd zouden zien.

2. Vrijstelling inspectiekosten microbedrijven

Naktuinbouw, LTO en Plantum noemen de voorgestelde vrijstelling van inspectiekosten voor micro-ondernemingen als een groot probleem. In de plannen worden bedrijven met minder dan 10 fte personeel en een jaaromzet lager dan € 2 miljoen aangemerkt als microbedrijf en vrijgesteld van kosten voor controle. De partijen die bij het voortraject van de herziening betrokken waren, gaven aan onaangenaam verrast te zijn met deze bepaling, die er volgens hen pas op het laatste moment in is gekomen. De definitie van micro-bedrijven die hier wordt gebruikt is de in Europa algemeen geldende norm, die niet toepasbaar is in deze sector, waar veel kleine bedrijven actief zijn. In Nederland valt ongeveer twee derde van de 8.000 bedrijven onder deze definitie. De nationale overheid zal de inspectiekosten voor deze bedrijven over moeten nemen, daar waar het in Nederland gebruikelijk is dat de sector zelf de kosten voor keuringen draagt. De extra kosten voor de overheid worden geschat op € 25 tot € 30 miljoen per jaar (nog afgezien van de dierlijke sector). Als bedrijven niet voor de controles hoeven te betalen, kan dit volgens sommige stakeholders de prikkel wegnemen om efficiënt en kwaliteitsbewust te werken. Ook kan het verdere groei van het bedrijf belemmeren met eventueel zelfs strategische opdeling van bedrijven tot gevolg, opdat zij onder de kritische grenswaarde voor micro-ondernemingen blijven. Ook komt dit het level playing field niet ten goede tussen grote en kleine bedrijven noch tussen lidstaten, aangezien de controle-intensiteit als gevolg van bezuinigingsdrang van landen af kan nemen. De stakeholders zouden graag zien dat het dragen van de inspectiekosten door het bedrijfsleven in alle EU-landen verplicht wordt gesteld om een efficiënt en gelijk speelveld in de EU te creëren, wat nu nog niet het geval is. Mocht er toch een behoefte bestaan om kleine spelers te ontzien dan

zou ofwel de grens van micro-ondernemingen aanzienlijk naar beneden moeten worden bijgesteld, ofwel een vrijstelling moeten worden opgenomen voor elk bedrijf, ongeacht de grootte, voor een vast bedrag (bijvoorbeeld € 500,-).

Ook de Staatssecretaris van EZ schrijft in het BNC-fiche over de controleverordening geen voorstander te zijn van de vrijstelling van micro-ondernemingen.

Vraag aan Staatssecretaris:

- Ziet de Staatssecretaris concrete alternatieven om micro-ondernemingen te ondersteunen en wat is haar inzet op dit punt in de aankomende raadsonderhandelingen op dit dossier?

3. Kleine gewassen, biologische en sierteelt

Al voor het wetgevingspakket uitkwam, ontstond er op internet veel bezorgdheid over de belangen van hobbytuinders en telers van kleine, traditionele gewassen. Bij publicatie van de voorstellen bleek echter dat particuliere zadenruil en gebruik in privétuinen buiten het bereik van deze regelgeving valt. Dit wordt toegestaan, zonder dat deze zaden geregistreerd hoeven te worden. Daarnaast worden de registratie-eisen voor gewassen voor nichemarkten, heterogeen materiaal en oude, traditionele gewassen versoepeld. Er komt een soort «light»-registratiesysteem voor deze categorie, om de telers van deze kleine gewassen niet te confronteren met disproportionele administratieve lasten en kosten. Volgens de stakeholders, inclusief Bionext, die de biologische sector vertegenwoordigt, is deze uitzondering voor dit type gewassen en amateurteelt afdoende. Bionext ziet daarbij wel graag dat rassen met een kleine jaaromzet, bijvoorbeeld minder dan € 1.000, worden vrijgesteld van registratielasten en -kosten. Ook Staatssecretaris Dijkema heeft in het BNC-fiche over de Teeltmateriaalverordening aangegeven tevreden te zijn met deze oplossing.

Bionext is niet tevreden over de registratie-eisen voor nieuwe rassen die bestemd zijn voor de commerciële biologische teelt. De biologische sector groeit snel en heeft behoefte aan nieuwe rassen die zijn aangepast aan de groei omstandigheden op biologische bedrijven. aan de vraag te kunnen voldoen. De voor landbouwgewassen gestelde eis dat een nieuw ras beter moet zijn ten opzichte van bestaande rassen, bijvoorbeeld wat betreft opbrengst of bijvoorbeeld resistenties, is een voorwaarde waarvoor biologische rassen echter niet altijd aan voldaan kan worden. Ook voldoen biologische rassen niet altijd aan de strenge eisen van uniformiteit. In de nieuwe wetgeving is daarom een uitzondering opgenomen voor heterogeen materiaal. Het is echter nog niet duidelijk wat de voorwaarden zijn voor de categorie heterogeen materiaal en Bionext vreest dat deze categorie geen oplossing zal bieden voor groentegewassen. Daarbij plaatst Plantum wel de kanttekening dat het toestaan van diversiteit binnen één ras kan leiden tot misbruik, doordat telers rassen van gangbare gewassen, die niet door de gewone registratie-eisen van uniformiteit heen komen, op deze manier toch in de handel kunnen brengen, hoewel ze van inferieure kwaliteit zijn. De uitzonderingen moeten volgens Plantum dus wel streng worden begrenst.

Ook waarschuwen Naktuinbouw en Plantum voor een kleine groep telers die zich gespecialiseerd heeft in de voor sierdoeleinden gebruikte rassen van landbouw-, groente- en fruitgewassen, zoals van zonnebloemen, sierpepermpjes, -tomaten en -kolen. Deze moeten in de Teeltmateriaalverordening aan de strengste registratie- en kwaliteitseisen voldoen, terwijl deze gewassen niet gebruikt worden voor consumptie. Voor deze gewassen volstaan lichtere eisen, zoals in de huidige situatie ook het geval is en zoals deze ook gelden voor overige sierteeltgewassen.

Vragen aan Staatssecretaris:

- Vindt de Staatssecretaris de uitzonderingen voor kleinschalige en oude gewassen en hobbytuinders voldoende om de biodiversiteit in Europa te garanderen?
- Wat is haar inzet ten aanzien van de commerciële biologische teelt? Vindt de Staatssecretaris dat dit op Europees niveau gestimuleerd moet worden en zo ja, gebeurt dit nu in voldoende mate?
- Wat is de visie van de Staatssecretaris ten aanzien van de uitzondering voor heterogeen materiaal van uniformiteitseisen? Is deze uitzondering voldoende concreet en begrenst?
- Wat is de inzet van de Staatssecretaris aangaande de sierteelt van landbouwgewassen?

4. Import en export

Plantum en Naktuinbouw zien een gevaar in de nieuwe eis dat alleen zaden geïmporteerd mogen worden uit landen die een systeem hebben dat gelijkwaardig is aan dat van de EU. Omdat zeer weinig landen zo'n hoogwaardig controlesysteem hebben, wordt de import van zaden en daarmee de uitgangspositie van Nederland als koploper op het gebied van uitgangsmateriaal in gevaar gebracht. Een groot deel van de door Nederlandse bedrijven in de handel gebrachte zaden en plantgoed wordt immers op productielocaties in derde landen geproduceerd. Anderzijds worden er ook Nederlandse zaden geproduceerd die alleen in landen buiten de EU worden geteeld. Ook werpt deze eis volgens Oxfam-Novib een handelsbelemmering op voor kwekers in ontwikkelingslanden. Daarnaast kan de exportpositie van Nederland verslechteren, omdat het kwaliteitsniveau van de certificeringsprogramma's in de EU in deze Verordening gemiddeld lager komt te liggen dan nu in Nederland het geval is, en er vanwege het level playing field weinig mogelijkheden zijn om als individuele lidstaat nog extra eisen aan exportproducten toe te voegen.

Vragen aan Staatssecretaris:

- Wat is de mening van de Staatssecretaris aangaande de «equivalentie-eis» voor import uit derde landen; denkt zij dat deze een belemmering kan vormen voor de uitgangspositie van Nederland als centrum voor de handel in uitgangsmateriaal en wat is haar inzet in deze?
- Wat is de inzet van de Staatssecretaris aangaande de verantwoordelijkheid voor het geïmporteerde materiaal bij het ontbreken van een equivalent systeem?

5. Gedelegeerde en uitvoeringshandelingen

Een van de zaken waar de Kamer zich in het negatieve subsidiariteitsoordeel zorgen over maakt, is dat veel van de technische bepalingen in het pakket nog moeten worden uitgewerkt in lagere wetgeving. De leden vragen zich af hoe de democratische controle hierop kan worden gewaarborgd. De stakeholders met wie is gesproken vrezen dat zij niet zullen worden betrokken bij de verdere uitwerking van de kaderverordeningen in lagere (gedelegeerde en uitvoerings-)wetgeving. Zij waren allen in een bepaalde mate betrokken bij het tot stand komen van het pakket, door middel van expertgroepen of als meelezers van de Nederlandse ambtelijke vertegenwoordiger in het Permanent Comité, maar willen ook in de uitwerking hun standpunt blijven uitdragen. Zij zouden allen een wat grotere mate van transparantie willen zien in de besluitvorming in Comités, waarbij ook consultatie met het veld plaatsvindt, voordat een besluit wordt genomen.

Vraag aan Staatssecretaris:

- Kan de Staatssecretaris garanderen dat stakeholders worden betrokken bij besluitvorming over lagere wetgeving door de verantwoordelijke ambtenaren?

6. Administratieve lasten

Een van de hoofddoelen van de wetgevingsherziening is het verminderen van de administratieve lastendruk. Grotendeels is de Europese Commissie hierin volgens de stakeholders geslaagd, maar er zijn nog wel enkele onderdelen, waar de bureaucratie eerder lijkt toe dan af te nemen. Zo bestaat er in de huidige wetgeving een zogenaamde beproevingszaadregeling. Zolang een bepaald ras voor registratie is aangemeld, maar nog niet is toegelaten (een onderzoek kan twee jaar in beslag nemen), kan jaarlijks voorlopige toestemming verleend worden om van dat ras al wel zaden in de handel te brengen. De administratieve eisen voor deze voorlopige toestemming worden echter aangescherpt met extra rapportages en gegevensregistratie. Dit is volgens de sector zeer onwenselijk, aangezien innovatie het meest gediend is met snelle toetreding van nieuwe rassen. Problemen met voorlopige toelating van zaden zijn de afgelopen tien jaar volgens Naktuinbouw niet voorgekomen, dus het is zeer de vraag waar deze extra administratie toe dient.

Ook is er onvrede over een voorgesteld apart nieuw duurzaamheidsonderzoek naast de al bestaande testen en onderzoeken. Naast de extra administratieve lasten die een extra onderzoek op zouden leveren, is Bionext van mening dat duurzaamheidscriteria voor de veredeling, zoals de aanwezigheid van ziekteresistenties, niet centraal (vanuit Brussel) vastgesteld kunnen worden. Het zou volgens LTO en Bionext beter zijn, als duurzaamheidseisen geïntegreerd worden in het reeds bestaande cultuur-gebruikswaarde onderzoek (CGO) waar de lidstaten invulling aan geven aan de hand van nationaal relevante eisen. Het gaat hierbij o.a. om raseigenschappen van gewassen over ziekteresistentie, en de energie- en mineralenbehoefte. Voor de biologische sector is het daarnaast van belang dat het gebruikswaarde onderzoek ook onder biologische omstandigheden kan plaatsvinden.

Tot slot is een goede interoperabiliteit tussen de in Nederland gebruikte applicatie CLIENT met het Europese TRACES van belang.

Vraag aan Staatssecretaris:

- Wat is de inzet van de Staatssecretaris inzake de integratie van het duurzaamheidsonderzoek in het bestaande cultuur-gebruikswaarde onderzoek (CGO) en de extra administratieve eisen in de voorlopige toestemming?

7. Relatie kwekersrecht

Naast de registratie van nieuwe zaden speelt ook de bescherming van het intellectueel eigendom van de ontwikkelaar een belangrijke rol om innovatie te stimuleren. Dit is vastgelegd in het kwekersrecht, waarover in de Kamer, met name omtrent de vrijstelling voor innovatieve doeleinden, de discussie nog niet is afgerond. De meeste geconsulteerde partijen geven aan dat zij er baat bij hebben wanneer de procedures en eisen voor registratie en kwekersrecht zoveel mogelijk worden samengevoegd, zodat de ontwikkelaar van een nieuw ras beide zaken met één procedure kan aanvragen. Dit «one key, several doors»-principe is nu nog onvoldoende verankerd in de Teeltmateriaal verordening.

Vraag aan Staatssecretaris:

- Overweegt de Staatssecretaris de integratie van de procedures voor registratie van nieuwe rassen en de aanvraag voor kwekersrecht?

8. Financiële compensatie voor vernietigd plantmateriaal

Om verspreiding van plagen bij planten door Europa te voorkomen moeten in voorkomende gevallen de besmette gewassen worden vernietigd. Financiële compensatie voor vernietigd plantmateriaal en plantaardige producten aan telers staat wel in de Plantgezondheidsverordening maar is nog niet opgenomen in het financiële kader dat gepresenteerd is bij het Plant- en diergezondheidspakket.

Voor deze compensatie geldt een ondergrens van € 1 miljard productiewaarde van een gewas. Ook geldt dat slechts 10% van de lijst met quarantaine organismen «prioritair» mag zijn. Vele gewassen in Nederland worden elders nauwelijks geteeld en zullen derhalve nooit de grens van € 1 miljard productiewaarde bereiken, met als gevolg dat ze nimmer voor enige vergoeding in aanmerking zullen komen. LTO stelt voor de drempel van € 1 miljard productiewaarde te verlagen of te laten vervallen en de afbakening van prioritaire organismen niet met een percentage te omschrijven, maar door het vaststellen van criteria voor de gevolgen op economisch, sociaal en milieugebied.

Vraag aan Staatssecretaris:

- Wat is de inzet van de Staatssecretaris ten aanzien van de financiële compensatie voor vernietigd plantmateriaal?

Tot slot noemen alle partijen een goede samenhang met andere beleidsvelden, zoals biotechnologie, GMO's en biodiversiteit en wetgeving als belangrijk aandachtspunt.

Conclusies en aanbevelingen

In het bovenstaande worden de belangrijkste knelpunten aangegeven, die op basis van de gesprekken met de belangrijkste spelers uit het veld zijn signaleerd aangaande dit wetgevingspakket in het algemeen en de Teeltmateriaalverordening in het bijzonder, met daaraan gekoppeld een aantal vragen aan de Staatssecretaris van EZ. Dit verslag wordt gebruikt als basis voor het AO Behandelvoorbehoud Plant- en diergezondheidspakket op 11 september aanstaande. Daartoe zijn onderstaand een aantal afspraken geformuleerd over de informatievoorziening met betrekking tot dit dossier die de commissie Economische Zaken met de Staatssecretaris van EZ kan maken.

Afspraken met de Staatssecretaris van EZ over de informatieverstrekking aan de Kamer gedurende de onderhandelingen over het Plant- en diergezondheidspakket:

1. De Staatssecretaris informeert de Kamer tijdig (daarmee de Kamer in staat stellende de inzet nog te bespreken voordat de onderhandelingen in een beslissende of afrondende fase zijn) over opties die voorliggen ter besluitvorming in de Raad en onderliggende overlegfora en die gevolgen hebben voor belangrijke elementen van de voorgestelde verordeningen en/of de Nederlandse inzet. Dit gebeurt bij voorkeur in de geannoteerde agenda van de desbetreffende Landbouw- en Visserijraad, of ad hoc, als er buiten deze Raden om belangrijke nieuwe ontwikkelingen te melden zijn. Daarbij gaat de Staatssecretaris specifiek in op de volgende onderwerpen:
 - de vrijstelling voor inspectiekosten voor micro-ondernemingen;

- de transparantie voor de sector van de besluitvormingsprocedures die worden vastgelegd in de gedelegeerde en uitvoeringsbepalingen;
 - de mogelijkheden voor hoogwaardige import en export;
 - het tegengaan van (extra) administratieve lasten voor het bedrijfsleven;
 - de integratie van eisen voor registratie van zaden en de kwekersrecht-aanvraag;
 - de mate waarin de commerciële biologische sector tegemoet wordt gekomen in het bevorderen van de biodiversiteit;
 - de samenhang met andere regelgeving.
2. De Staatssecretaris informeert de Kamer wanneer zij voorziet in de onderhandelingen te moeten afwijken van het kabinetsstandpunt, zoals weergegeven in het BNC-fiche en/of nadien vastgelegd met de Kamer (bijv. in toezeggingen en moties).